

LOS PROCESOS DE INFLUENCIA POLÍTICA EN EL CAMPO DE LA SALUD Y LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ

Resumen: El texto presentado, recrea una forma particular de comprender la influencia política realizada por los grupos de mujeres, particularmente en el área de salud sexual y reproductiva, basándose en sus experiencias de advocacy en las agendas nacionales e internacionales. Describe las distintas definiciones sobre advocacy y las relaciona con concepciones de la política, proponiendo una definición que da cuenta de las distintas formas de influencia en el mundo de lo público. Argumenta por qué el advocacy conlleva el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento y plantea que debe fundamentarse en un enfoque estratégico de largo plazo con objetivos y metas concretas. Se proponen cuatro tipos de elementos para el advocacy: las herramientas, las habilidades, las circunstancias y el mapa. Este último, se considera clave para el advocacy y por ello el texto delinea un mapa de los distintos actores y recursos sobre el sector salud en Colombia. Finalmente se exponen estrategias para la realización del advocacy y advierte sobre sus riesgos y peligros.

Palabras clave: Influencia política, advocacy, mapa, habilidades, herramientas, circunstancias.

El siguiente documento tiene por objetivo brindar algunas herramientas teóricas y prácticas sobre lo que se conoce como *advocacy* e incluye además un mapeo inicial para el trabajo de influencia política en el sector salud en Colombia. Se ha conservado el término en inglés por no existir aún una traducción en cuanto a los contenidos de este vocablo, entendido como práctica política, que sea lo suficientemente clara y explícita en la lengua castellana aunque como mencionaremos más adelante ya circulan algunas traducciones para el mismo.

Gran parte de lo que hoy conocemos como *advocacy*, es decir, como promoción y defensa,

ha sido fruto del trabajo de mujeres en el nivel local, nacional o regional, que han pasado de ahí al escenario internacional y han regresado a sus lugares de origen

haciendo lo que aparentemente es de sentido común y constituye la única manera de lograr el cambio. En la tradición de los movimientos sociales del mundo entero las mujeres han demostrado una capacidad y una valentía inigualables de "decir la verdad al poder". Si en el proceso de ese trabajo podemos también acrecentar el poder del que disponemos, las mujeres seguiremos siendo la fuerza del cambio.¹

Los conceptos y las propuestas de este trabajo parten inicialmente de la propuesta *Mujeres al Timón*² y han sido recreadas por las múltiples discusiones que sobre este tema hemos adelantado con distintas expresiones del movimiento en el país, así como con activistas de otros países que han participado de las capacitaciones sobre *advocacy* realizadas en el marco del proyecto de Cooperación Sur Sur.³ El esquema propuesto, obedece a una manera particular de entender la práctica del *advocacy* por parte de la autora y a un primer intento por sistematizar algunas discusiones que se han dado en torno al mismo. En este sentido, es una propuesta en construcción, dinámica y sujeta a transformaciones.

El texto que presento a continuación es un resumen de un trabajo elaborado inicialmente para el Taller Nacional de *Advocacy* de Colombia, organizado en octubre de 1998 en el contexto del Proyecto Latinoamericano de *Advocacy* y posteriormente re-elaborado para la publicación *Espacio Libre de PROFAMILIA*, Colombia en 1999. Contiene en una primera parte las definiciones sobre el *advocacy* y las distintas posiciones políticas que cada una de ellas expresa. En una segunda parte encontramos las herramientas, habilidades y circunstancias necesarias para la práctica del *advocacy*. Este texto, pretende servir como un abre bocas al debate creciente sobre la teoría del *advocacy* en nuestra Región.

Los significados y las posiciones: como definimos el *advocacy*

Hablar de *advocacy*, supone un reconocimiento al importante papel que han jugado las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil (Tercer sector) en diversos momentos históricos del país, en relación con la "defensa de intereses, la movilización social y la influencia"⁴ que han conseguido con respecto a las políticas públicas, es decir a la labor de *advocacy*, entendida en una de sus acepciones más comunes.

1. KYTE, 1998, p. 70.

2. El libro *Mujeres al Timón* recoge la experiencia de un taller realizado en Lima, con el objetivo de fortalecer y mejorar la capacidad técnica y política de algunas líderes feministas de la Región de Latino América, tomando como referencia los acuerdos de las Conferencias del Cairo y Beijing para realizar un *advocacy* eficaz de los mismos. El Taller fue realizado por ONG's feministas de la Región: Flora Tristán (Perú), Equidad de Género (México), Ctermea y Agende (Brasil). Un año después se realizó un taller de profundización sobre el mismo tema.

3. Este proyecto viene siendo adelantado por Profamilia, Colombia, desde 1998 y tiene por objetivo que países del sur con experiencias exitosas en el campo de la salud sexual y reproductiva entrenen a otros países del sur. Como parte de las diversas capacitaciones se ha incluido el trabajo sobre *advocacy* en derechos sexuales y reproductivos que se ha venido realizando desde la Oficina Asesora en Derechos Sexuales, Reproductivos y Género de la Institución en mención.

4. ONU, 1993, p. 11.

La palabra *advocacy*, viene del latín *advocare* que significa ayudar a alguien que está en necesidad. En inglés, proviene del verbo *to advocate* traducido aquí como promoción, defensa, influencia. Defender, amparar, apoyar, abogar y argumentar a favor de una demanda, fundamentar los argumentos. A partir de aquí ha tomado dos significados. Por un lado, ha surgido un significado generalista en el que el *advocacy* consiste en respaldar activamente una posición, un punto de vista, o un curso de acción (Hopkins, 1990, en Bonamusa y Villar) y por otro lado, ha tomado fuerza una acepción más restringida que entiende que la función de política es la actividad que tiene como objetivo influir el proceso de políticas públicas.⁵

En la práctica, la segunda definición ha prevalecido sobre la primera, y con ello, se ha afianzado una concepción bastante restringida del término *advocacy*. En pocas palabras es una reducción de la actividad política, al circunscribirla dentro del sistema legislativo.

La primera consecuencia que se deriva de asumir esta definición es entender que la función de *advocacy* opera dentro de los mecanismos formales del sistema político y siempre tiene como objetivo final influir el proceso de formulación de políticas, básicamente en el nivel legislativo. Sin embargo, "toda labor de *advocacy* implica la necesidad de contextualizarse dentro del juego de opciones, intereses y agendas que se mueven en la arena política"⁶ y partir también del reconocimiento de los intereses de las ONG quienes suelen agruparse o conformarse voluntariamente alrededor de visiones sociales y operar sobre la base de valores particulares desde los que usualmente se orientan sus acciones de influencia en lo público.

Así, podríamos pensar en una tercera definición de *advocacy* más acorde a la luz de la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Craig, sugiere la siguiente definición: "Consideraré *advocacy* a cualquier intento de influenciar las decisiones de una elite institucional a favor de un interés colectivo" (Bonamusa y Villar). Esta significación amplía la noción más allá del ejercicio de lobby y de la influencia de unas organizaciones de la sociedad civil en una política pública; y por otro lado, reevalúa la misma idea de lo político al extrincarla del ámbito legislativo y situarla en un contexto político mayor que define las posibilidades mismas del *advocacy*. Este contexto es la estructura de oportunidades políticas que ofrece el sistema político en forma de límites y posibilidades de acción a las organizaciones de la sociedad civil en un momento histórico determinado.

5. Foundations and lobbying, *Council of Foundations*, 1991. In: BONAMUSA y VILLAR, 1998.

6. BONAMUSA e VILLAR, 1998.

Bajo esta perspectiva, la función de *advocacy* se sitúa dentro de un continuum en el que dependiendo de factores como la apertura o cierre del sistema político, las formas de influencia de las organizaciones de la sociedad civil para influir en las élites institucionales, van desde el lobby y otras formas de participación institucional (participación en consejos y comités de consulta y negociación, foros públicos, campañas cívicas, cabildos populares, veedurías sociales, etc.) hasta las más variadas formas de movilización y presión social (paros, huelgas, protestas, manifestaciones, tomas, etc.). Las estrategias de *advocacy* pueden ir desde aquellas perspectivas que enfatizan la cooperación con las autoridades hasta aquellas que se enfocan en la educación y persuasión, y finalmente aquellas que abiertamente contestan y confrontan a quienes tienen el poder.

En este sentido, cuando hablamos de *advocacy*, hablamos de política y cambio, sobre valores y creencias, sobre consciencia y conocimientos. Es sobre influenciar el poder acerca de los problemas que conciernen a la gente, especialmente aquellos que han sido marginados y excluidos de los procesos políticos. La mayoría de las organizaciones ven el *advocacy* como un proceso de cambio social y transformación dirigido a hacer que las relaciones de poder en la sociedad sean más democráticas y asegurando un lugar en las decisiones públicas para la gente que ha sido marginalizada (las mujeres), con el fin de que sus vidas y su ambiente sean más saludables, seguros y productivos. Todas estas perspectivas involucran tanto el uso como la transformación del poder para promover una nueva visión de la sociedad y el mundo en el que las relaciones sean más equitativas.⁷

La promoción y la defensa consisten, fundamentalmente, en dar forma a nuestros puntos de vista e intereses, en este caso desde una perspectiva teórica que es el feminismo.⁸ Este proceso requiere el desarrollo de habilidades y estrategias

7. MILLER e COVEY, 1997.

8. La práctica del "advocacy" remite, sin lugar a dudas, a una de las corrientes importantes del feminismo, que sostiene que la subordinación de las mujeres tiene su raíz en una serie de represiones y limitaciones que están inscritas en las costumbres y en las leyes, que bloquean la entrada de las mujeres y su éxito, en el llamado mundo público. Desde esta perspectiva, se hace imprescindible que la sociedad garantice a las mujeres las mismas oportunidades para conseguir la igualdad entre ellas y los hombres. Así mismo, a pesar de la multiplicidad de puntos de vista y concepciones sobre el feminismo, las feministas de todas las corrientes, comparten la idea de que la opresión es política y moralmente inaceptable. Es decir, lo que une estas diversas perspectivas y sus respectivas formas de actuar, es su preocupación por la diferencia y su foco en las relaciones desiguales, la necesidad de transformar las relaciones sociales que se caracterizan por la subordinación y que impiden el ejercicio de la libertad. En esta misma línea, como bien lo expresa Chantal Mouffe el feminismo no es la lucha por la igualdad para un definible grupo empírico con una esencia y una identidad comunes, las mujeres, sino más bien como una lucha en contra de las múltiples formas en que la categoría "mujer" se construye como subordinación, teniendo en cuenta que esa subordinación se construye para la gran diversidad que hay de mujeres o "sujetos mujeres": negras, viejas, lesbianas, indígenas, campesinas, pobres, en fin. Se trata pues, para recordar a una querida feminista chilena fallecida en esta década, Julietta Kirwood, de no negarnos la "ampliación y complejización del campo de lo político. De incorporar como nuevas sujetas o actrices de la política y de incorporar nuevos temas y formas de aproximarse a la problemática social, política y económica en este reto que supone el comienzo de un nuevo siglo.

específicas, y debe basarse en hechos sólidamente establecidos, así como en argumentos bien contruidos.

El proceso a través del cual obtienen poder y autoridad quienes carecen de ellos es parte integral del trabajo de defensa y promoción y por ello toda acción de "advocacy" supone un ejercicio de empoderamiento, entendido este como un desafío a las relaciones de poder existentes, a las relaciones dominantes y de poder "sobre" que buscan controlar a diferentes grupos sociales, entre ellos históricamente a las mujeres. Desde el empoderamiento se busca transformar las estructuras de discriminación de género y de desigualdad social, es un proceso de superación de las desigualdades de género. Se trata entonces de solucionar no sólo las condiciones concretas materiales de las mujeres, sino que cambien las relaciones sociales de género en la sociedad y se construyan democracias con equidad de género.⁹

Para el advocacy es necesario considerar cuatro tipos de elementos: herramientas, habilidades, reconocimiento de circunstancias y mapeo. Al mismo tiempo hay que determinar estrategias específicas en relación a estos elementos: las estrategias pueden desarrollarse durante las primeras etapas del trabajo, pero requieren revisión y renovación periódicas.

Herramientas

- La formación del equipo: es la primera herramienta del enfoque estratégico. Sería injusto, por ejemplo, esperar que la contadora fuese la mejor vocera frente a las cámaras. Sin embargo, en las pequeñas organizaciones, redes y movimientos, a menudo se espera que toda persona sea eficaz para todo tipo de tarea. Esa es la razón por la que no sólo es importante contar con talentos decisivos, sino reconocer que se trata de talentos específicos y distintos que requieren entrenamiento. Este reconocimiento puede contribuir a enmendar los celos y las pugnas previsibles por el territorio que se derivan de una valoración jerárquica de las capacidades. El "advocacy" no puede progresar si quienes participan en el esfuerzo no ejercen todos sus talentos específicos. Con respecto a este punto es importante además, mantener la cercanía con nuestras bases de apoyo lo que implica tener mucha seguridad respecto de quiénes las conforman, y no hacer generalizaciones demasiado amplias que las trasciendan. La sustentabilidad financiera: a pesar de que la promoción y la defensa se han puesto de moda, y de que tanto El Cairo como Beijing las requieren y demandan, los recursos financieros necesarios para un esfuerzo estratégico de amplio alcance suelen ser escasos, y el acceso a muchas fuentes de financiamiento plantea diversos

problemas. En muchas ocasiones puede encontrarse financiamiento de corto plazo para campañas específicas, pero se enfrentan trabas para que esos recursos contribuyan a cubrir otras necesidades del trabajo..

- La legitimidad: es uno de los factores más cruciales para ganarse "los oídos" tanto del público como de quienes detentan el poder. La legitimidad se refiere a quien es que las organizaciones representan y su relación con "esos o esas". ¿Quién habla por quién en los intereses del advocacy y ¿Con qué autoridad? Son preguntas que se hacen a menudo las ONG que con frecuencia hablan a nombre de aquellas comunidades que no han tenido una voz tradicionalmente en la toma de decisiones públicas. ¿Cómo podemos aumentar nuestra legitimidad? ¿Quién nos da el derecho o la autoridad para hablar?
- La credibilidad: hablando en sentido estricto, de una organización, se refiere a qué tanto puede ser cierto o falso, por ejemplo si la información es vista como confiable, si es íntegra, tiene eco. El utilizar información confiables, hace que los grupos aumenten su credibilidad, al lograr que sean asociados con individuos altamente respetables y reconocidos o con organizaciones que tienen sólidas reputaciones en sus campos de trabajo. Algunas preguntas sobre este punto: ¿Cuáles son las fuentes de credibilidad de nuestra organización? ¿Cuál es la confiabilidad y precisión de la información que nuestra organización provee al público? ¿Cómo son percibidas nuestras líderes claves, por los que tienen el poder y por los líderes de opinión, con respecto a sus conocimientos y experticia?
- La rendición de cuentas (accountability); definida por Samuel Paul como "mantener a los individuos y a las organizaciones como responsables del desarrollo". Esta definición se basa en la premisa de que los ciudadanos tienen derecho a que las instituciones oficiales ser responsabilicen por sus acciones, tanto aquellas individuales como estructurales de las autoridades de gobierno, corporaciones, o líderes comunitarios. Es decir como ciudadanos cumpliendo su papel de ciudadanos.¹⁰
- El poder: siendo el dinero la mayor fuente de poder en advocacy, las ONG y los grupos de base, usualmente deben confiar en otras fuentes de poder para su influencia. Su poder descansa en una serie de otras cosas: en el número de personas que pueden motivar para su causa, en la movilización para la acción, mantenerse en el tiempo. Para muchas mujeres, se gana poder cuando se tiene una membresía activa grande, cuando se tienen

10. Estas ideas se han elaborado con base en el texto citado anteriormente Advocacy Sourcebook. Allí aparece citado

alianzas con coaliciones fuertes o alianzas prominentes e influyentes y conexiones con organizaciones internacionales.

Habilidades

Entendemos por habilidad, la capacidad y disposición para una cosa. Gracia y destreza al ejecutar. Valerse de todas las destrezas para negociar y conseguir una cosa.

- Liderazgo

Para abordar este punto es importante reconocer algunos mitos que generan una práctica política vulnerable e ineficaz.¹¹

1. A las feministas no nos interesa el poder
2. Las feministas hacemos política de otra manera
3. Las feministas somos todas iguales
4. Existe una unidad natural por el solo hecho de ser mujeres
5. El feminismo solo existe como una política de mujeres hacia mujeres
6. El pequeño grupo es el movimiento
7. Los espacios de mujeres garantizan por si solos un proceso positivo
8. Lo personal es automáticamente político
9. El consenso es democracia

¿Cómo se alcanza el liderazgo? El elemento básico del liderazgo es la integridad: tener una misión y entregarse a ella con compromiso. Otra cualidad indispensable es poseer visión: adelantarse y prever, tanto para reconocer un problema como para manejar conflictos y buscar salidas alternativas. Pensar que las circunstancias externas determinan la ausencia de líderes responde a una ceguera sobre las determinaciones intrínsecas o personales. Un primer punto son los paradigmas que tenemos las mujeres sobre el feminismo, la acción política, el propio liderazgo.

Se requiere un proceso de cambio personal para asumir, fortalecer o consolidar un liderazgo, lo que requiere la potencialidad de un grupo. En este punto es clave aceptar que nuestro orden simbólico admite las relaciones de apoyo mutuo, porque no prevé relaciones valorizantes entre mujeres. Así, cualquier mujer acude a otra con confianza en situación de necesidad pero casi ninguna otorga reconocimiento de la otra. Otorgar reconocimiento y aceptar liderazgos aparece como una evidente dificultad entre feministas, tal vez porque destacarse o distinguir a otra pone en jaque al sentido de pertenencia a un movimiento cuyo subtexto es "todas somos iguales". La necesidad de construir un liderazgo político nos obliga a confrontar la diversidad entre mujeres, tanto en la diferencia de poder como en las capacidades, asignando valor igual a capacidades distintas.

La mayoría de las personas que son líderes tienen cierta visión, consideran que les compete una misión, profesan ciertos valores y manifiestan mucha motivación. Además necesitan desplegar habilidades interpersonales y políticas para influir a quienes las rodean y resolver las rencillas y problemas humanos que suelen aparecer en grupos cuya pluralidad supone conflicto de sus diferentes partes. Para profesionalizar el liderazgo: estar al día y en la jugada, esto exige un esfuerzo constante de actualización que implica leer, formarse e informarse. Trabajar sin importar el día, ni la hora, ni la labor. Implica llevar la delantera y supone un esfuerzo mayor que el del conjunto. Desarrollar liderazgo implica además de una comprensión de las fuerzas y debilidades propias, un reconocimiento del contexto, especialmente del equipo cercano y que hay que tomar en cuenta aspectos internos y externos.

- Negociación:

Ha sido uno de los principales instrumentos de acción política del feminismo. Esto implica, antes que nada, ser reconocido como interlocutor por el otro, ya sea el gobierno, los partidos, el parlamento u otros movimientos sociales. De ahí la importancia de alcanzar visibilidad y legitimidad.

Negociar implica también reconfigurar un campo en el cual un colectivo social no puede imponerse por no ser hegemónico y por lo tanto, debe considerar la posibilidad de "perder" algo para alcanzar otra cosa. En un proceso de negociación es importante saber de antemano, en que se puede y en que no se puede transigir. Configurar una agenda de máximos y mínimos y reconocer la importancia de negociar y crear alianzas como una forma de lograr representación, pero sin desconocer la ambivalencia que a menudo despierta el hacer política desde y hacia el Estado. Por ello: "Defender la autonomía del movimiento no implica proponer el aislamiento, sino todo lo contrario. De lo que se trata es de articular nuestras diferencias con otras en un proyecto democrático y, en ese proceso, recuperar el sentido del movimiento".¹²

Sugiero entonces, repensar en la autonomía y dar respuesta a algunas preguntas frente a las negociaciones.¹³

¿Por qué negociar?

Las negociaciones y las alianzas no implican ceder espacios, hacer concesiones o bajar banderas. Sugieren una lógica de diálogo desde la autonomía. Una lógica de acción comprometida con la realidad de las mujeres, que adquiere contenidos y formas históricas específicas. La capacidad de negociación del movimiento debe basarse en la transformación, la subversión y la autonomía, características inherentes al movimiento feministas: transformación y subversión

relacionadas a una autonomía que busca elegir qué, cuándo, cómo y en que circunstancias negociar. Esto supone que las mujeres se movilizan para entender, identificar y superar la discriminación de género, por medio de la toma del control y la realización de las acciones necesarias para vencer los obstáculos de la desigualdad. Esto significa que son necesarios cambios en muchos niveles de la sociedad y uno de ellos es justamente dentro del Estado.

¿Para qué negociar?

El hacer política hacia el Estado es una forma de lograr avances respecto a derechos, garantías, leyes (a pesar de las contradicciones que esto supone en un país en el que no se cumplen las leyes), programas, políticas sociales, entre otras. Sin embargo, como estas instancias de lo estatal no aseguran los cambios y a menudo estos logros se convierten en letra muerta, es necesario un movimiento fuerte que apoye y a su vez jalone nuevas acciones y tome como propios se adueñe estos avances para concretarlos en la práctica cotidiana de las mujeres.

La legislación no es la única solución a las deudas que la sociedad y la historia tienen con las mujeres ni el cumplimiento efectivo de sus demandas, pero tampoco es un obstáculo para las utopías del feminismo. Las leyes, como también la posibilidad de incorporar artículos en nuevas constituciones, por ejemplo, contribuyen al ejercicio de derechos antes ignorados, hacer visibles nuevas realidades y constituirse como un instrumentos de presión y resistencia social por parte de las mujeres.

¿Qué negociar?

Siendo claro que en el movimiento feminista conviven diversas agendas formas de acción política que no son excluyentes entre si, en los procesos de negociación han de negociarse, al interior del movimiento, las agendas. Es decir, ser el producto de diálogos internos que permitan definir los límites acerca de lo no negociable. Estos límites tienen que tener en cuenta los momentos coyunturales, políticos e históricos propios de cada país y de cada región. Además, es fundamental reconocer las diferencias "superando el dualismo de definiciones y ubicaciones fijas, para buscar en los márgenes y espacios que marcan los límites de nuestros conceptos y los límites de nuestros discursos". Como bien lo expresa Celia Amorós:

No creo, pues, ni la diferencia con mayúscula ni me parece conveniente la pulverización del sujeto del movimiento feminista — siempre en precaria y problemática construcción, como todo sujeto colectivo — en una hipertrofia de las diferencias entre las mujeres que acaba por olvidar que ocupan una posición común en ese entramado de pactos entre los varones, incluso entre dominantes y dominados, en que el patriarcado consiste.¹⁴

- El lenguaje

Aprender a simplificar, aunque no en demasía, los problemas complejos. Hablar en los medios de comunicación, así como con quienes no están iniciados en nuestros temas — el público lego — exigirá con frecuencia que los argumentos complicados se presenten en fórmulas sencillas, aptas para quienes no son especialistas, empleando imágenes y lenguaje que trasciendan las dimensiones técnicas y políticas, y sean capaces de detonar respuestas emocionales.

Explicar asuntos complejos con brevedad y claridad, deriva en la necesidad de aprender a usar el lenguaje con eficiencia (empleando, por ejemplo, la menor cantidad posible de palabras durante el brevísimo minuto de un mensaje televisado) y creativamente (mostrando, por ejemplo, qué significan los derechos sexuales en la vida cotidiana de una mujer). Estas características del lenguaje pueden ser uno de los instrumentos más importantes de nuestro trabajo. La capacidad de transmitir el sentido de los problemas a los legisladores, a los medios y al público en general en términos que estimulen e inciten, impacten y entusiasmen, proporcionará al *advocacy* impulso y potencia.

En el caso de las transformaciones legislativas — trátase del nivel local, nacional o internacional — es absolutamente indispensable que el equipo dedicado al *advocacy* desarrolle la capacidad de comprender y usar el lenguaje en el sentido formal que se requiere para elaborar proyectos y negociar. El uso de términos en clave y el empleo del lenguaje orientado al logro de consensos hará que los caminos difíciles se allanen. Desde el punto de vista de quien no tiene experiencia, las diferencias en el lenguaje, e incluso las modulaciones y cambios en la puntuación pueden parecer muy poco significativas; sin embargo, esos matices son a menudo la clave del éxito en la política del consenso.

- En la actualidad, *ningún* esfuerzo de "advocacy" puede consolidarse si no se desarrollan estrategias para aprovechar los medios de comunicación. Son una herramienta indispensable. Un medio para alcanzar el fin.

Debemos reconocer que las habilidades necesarias para participar en los medios, incluyendo la comunicación, el manejo de la información, la elaboración de mensajes, el análisis y la presentación, son requisitos necesarios y específicos, y que es indispensable desarrollar la capacidad de defender nuestra causa utilizando los medios de comunicación.

A este respecto también es conveniente que se considere la comunicación al interior del equipo de *advocacy* y la comunicación en general, es decir aquella que se hace públicamente pero por fuera de los medios de comunicación. Es el caso de la presentación de ponencias, comunicación con públicos específicos (como congresistas) etc.

- Conocimiento de la técnica legislativa.

Reconocimiento de circunstancias

En este punto nos referimos a la comprensión y reconocimiento de las circunstancias que afectan un proceso o el estado de una cosa. Las más importantes a tener en cuenta y conocer son la gobernabilidad, el estado del debate y el contexto político que como hemos dicho debe ser permanentemente revisado y estudiado en relación con las condiciones sociales y económicas.

- Estado del debate: actualización permanente acerca del tema o campo sobre el cual se realiza el *advocacy*. En este caso se trata de tener como marco, las agendas internacionales decisivas para esta temática,¹⁵ las políticas, planes y programas nacionales y fundamentalmente el reconocimiento de los temas de la agenda, así como las distintas visiones y posiciones que se presentan con respecto a las mismas.
- Contexto político, social y económico: en el que se inscribe una acción determinada. Debe evaluarse permanentemente para la correlación de fuerzas que se presenta en un momento dado.
- Gobernabilidad¹⁶

El concepto hoy en día hace referencia a las condiciones que posibilitan gobernar en el marco de instituciones y procedimientos democráticos. Es decir, la posibilidad de ejercer el poder consensualmente. Por ello, algunos autores prefieren hablar de gobernabilidad democrática para diferenciarla de la que prioriza la manutención del orden.

En esta acepción los elementos que determinan la gobernabilidad están dados por las demandas y la capacidad del Estado para responder a estas demandas. Bajo esta concepción un sistema se vuelve ingobernable cuando el Estado es incapaz de enfrentar dichas demandas democráticamente.

La Gobernabilidad democrática se refiere hoy al ejercicio de gobierno y a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social.¹⁷ Es una condición esencial del desarrollo y constituye el contexto en que éste se realiza. Por lo tanto se requiere:

1. Voluntad política: aptitud de los gobiernos para buscar alternativas por encima, incluso, de criterios técnicos y realizar pactos y alianzas con la sociedad civil.
2. Capacidad estratégica (proyecto de gobierno): aptitud de un gobierno para explicitar el conjunto de objetivos de su gobierno y los mecanismos que deben guiar la acción para alcanzar los resultados esperados. Se encuentran

15. Tales como la Plataforma de Acción de Beijing, el Plan de Acción del Cairo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Viena, entre otros.

16. BARRAZA, 1998.

17. TOMASSINI, p. 4.

condicionadas por la correlación de fuerzas que enfrenta el gobierno con otros partidos políticos, el Congreso y grupos sociales.

3. Capacidad de gestión: aptitud para planear y ejecutar políticas públicas sustentables. Esto requiere un poder gubernamental adecuado (implica reformas institucionales) y consenso social (legitimación del régimen político y del gobierno).

Estos elementos se condicionan mutuamente, lo que significa que la Gobernabilidad no es estática, un sistema puede ganar o perder gobernabilidad.

De esta forma y siguiendo los planteamientos del PNUD, la Gobernabilidad "entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos sus planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median sus diferencias".¹⁸

El concepto de gobernabilidad incluye al Estado (instituciones políticas y sector público), pero lo trasciende ya que para gobernar democráticamente se requiere tener en cuenta a los gobernados, por lo tanto, abarca también a las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil.¹⁹ El sector privado abarca a las empresas privadas (manufactureras, comerciales, bancarias cooperativas, etc.) y el sector paralelo o no estructurado (informal) en el mercado.

Algunos afirman que el sector privado es parte de la sociedad civil. Preferimos separarlo en la medida en que sus protagonistas influyen sobre las políticas sociales, económicas y políticas con miras a preservar sus intereses sectoriales (por ejemplo crear un ámbito más propicio para el mercado y sus empresas).

La sociedad civil, instancia intermedia entre los individuos y el Estado, corresponde a grupos (consolidados o espontáneos) que interactúan en los planos social, político y económico, en forma reglamentada. Las organizaciones de la sociedad civil abarcan las numerosas asociaciones en torno a las cuales la sociedad se organiza voluntariamente, entre ellas: sindicatos; organizaciones no gubernamentales; grupos unificados por factor de género, idioma, cultura o religión; entidades benéficas; asociaciones empresariales; clubes sociales y deportivos; cooperativas y organizaciones de desarrollo de la comunidad; grupos de defensa del medio ambiente, de derechos humanos y minorías sexuales; asociaciones profesionales; instituciones académicas y políticas; y medios de difusión de masas. También se incluyen los partidos políticos, aún cuando estos abarcan a la vez la sociedad civil y el Estado, si están representados en el parlamento.

18. PNUD, 1998.

19. PNUD, 1998.

Un enfoque de veinte años permite diseñar y volver a diseñar cuantas veces sea necesario la ruta que debe conducir al objetivo, e implica analizar las circunstancias políticas, económicas y organizativas que constituyen oportunidades y desafíos. Como bien hemos dicho, supone un análisis permanente del estado del debate, el contexto social, político y económico y las condiciones de gobernabilidad. También exige una valoración honesta de las propias capacidades y la realización del mapeo de los recursos y actores, así como la correlación de fuerzas existente entre ellos. Eso debe llevarnos a preguntas tales como: ¿Cuáles de las habilidades necesarias son ya?

En esta misma línea conviene considerar todos los elementos que hacen a la práctica del *advocacy* y observar las debilidades y fortalezas, así como los nudos que enfrenta nuestro equipo y/o nuestro movimiento. Todas estas preguntas nos conducirán posteriormente al planteamiento de problemas específicos relacionados con los plazos y con el tiempo que pueda dedicarse a la promoción y la defensa (*advocacy*). Teniendo en cuenta que todas esas tareas requieren tiempos y capacidades diferentes, habría que preguntarse con qué facilidad pueden coexistir todas ellas dentro de una única organización, quiénes deberían asumir las tareas de *advocacy*, y de dónde podría obtenerse el tiempo necesario para ello. ¿Podemos confiar en que otras personas dediquen tiempo suficiente a las tareas de apoyo? ¿Cómo pueden incorporarse la promoción y la defensa a los planes y programas de las organizaciones de apoyo? ¿Cómo podemos apoyar con financiamiento la energía, el tiempo y el compromiso necesarios en un esfuerzo de esta naturaleza?

Podemos concluir entonces que las transformaciones sociales por ser procesos de largo aliento que demandan el cambio cultural, también se conquistan mediante los procesos de influencia política y que ello supone aceptar que "el feminismo se encuentra ante el gran desafío de proponer cambios para el conjunto de las sociedades y para la construcción de una nueva institucionalidad política".²⁰

Bibliografía

- AMORÓS, C.. La idea de igualdad. *Feminismos Fin de Siglo*. Chile: Revista Fempress, diciembre de 1999.
- BAREIRO, L.. Cambios para el conjunto de la sociedad. *Feminismos Fin de Siglo*. Chile: Revista Fempress, diciembre de 1999.
- BARRAZA, C.. No basta actuar para existir en política. In: *Más allá de El Cairo y Beijing: fortaleciendo las habilidades de las ONGs en América Latina*. México: Agenda Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, Flora Tristan, Centro de la Mujer Peruana, Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 1998.
- BIRGIN, H.. De la certeza a la incertidumbre. *Feminismos Fin de Siglo*. Chile: Revista Fempress, diciembre de 1999.

- BONAMUSA, M. e VILLAR, R. Estructura de oportunidades políticas y *advocacy*: elementos para un modelo político del tercer sector. In: Primer Encuentro de la Red de Investigaciones del Tercer Sector en América Latina, abril de 1998, Rio de Janeiro.
- DURAND, T. e GONZÁLEZ, V. A. C.. *Ambivalencias y dudas en el movimiento feminista: Los procesos de negociaciones y alianzas*. Buenos Aires, 1996 (mimeo).
- KYTE, Rachel. *Advocacy* para el cambio de las políticas públicas en el campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. In: *Más allá de El Cairo y Beijing: fortaleciendo las habilidades de las ONGs en América Latina*. México: Agende Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, Flora Tristan, Centro de la Mujer Peruana, Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 1998.
- LEÓN, Magdalena. *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo, 1998, p. 38-39.
- MILLER, Valerie and COVEY Jane, *Advocacy Sourcebook: Frameworks for Planning, Action, and Reflection*. Boston: Institute for Development Research, 1997.
- Mujeres al Timón*. Lima: Agende Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, Flora Tristan, Centro de la Mujer Peruana, Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 1997.
- PNUD. "La gobernabilidad Democrática", 1998 (via Internet).
- TOMASSINI, Luciano. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Serie de Monografías del BID, Washington, DC, n. 9, p. 4.

[Recebido para publicação em outubro de 2000]

Processes of Political Influence in the Field of Health and Sexual and Reproductive Rights

Abstract: This essay explores a particular form of understanding the political influence exercised by women's groups, especially in the field of sexual and reproductive health, based on their advocacy experiences aimed at impacting the national and international agendas. It presents different definitions of advocacy and relates them to political concepts, proposing a definition that covers several forms of influence in the public world. The author argues that advocacy leads to the exercise of citizenship and empowerment and suggests it must be based on a long-term strategic focus with concrete objectives and targets. Four types of elements are said to be essential to advocacy: tools; abilities; circumstances and maps. The latter is considered a core issue for advocacy, and therefore the text outlines a map of the various players and resources in the health sector in Colombia. Lastly, strategies for carrying out advocacy are presented with warnings about its risks and dangers.